

LA GESTIÓN DOCUMENTAL (GD) COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO RELACIONADORA ENTRE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN COLOMBIA¹

DOCUMENTARY MANAGEMENT (GD) AS A RELATIONAL DEVELOPMENT TOOL
BETWEEN TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN COLOMBIA

Elvis Andrés Ruiz Viera²

Resumen: Este artículo pretende instar a las instituciones públicas y privadas a comprometer sus esfuerzos administrativos, jurídicos, operativos y financieros en aras del cumplimiento de derechos emanados de la carta política doméstica y documentos vinculantes de ámbito internacional. Colombia como Estado Social de Derecho tiene obligaciones con respecto a la ciudadanía y la comunidad internacional en el marco de los derechos fundamentales y humanos, los cuales requieren de herramientas y/o instrumentos para el cabal cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este artículo se pretende abordar el tema de la Gestión Documental como herramienta de orden y transparencia haciendo hincapié en aspectos históricos, jurídicos, administrativos, sociales y tecnológicos relacionados con la efectivización de los derechos humanos al desarrollo y al trabajo.

Palabras clave: Derechos Humanos, Gestión Documental, Derecho Administrativo.

Abstract: This article intends to urge public and private institutions to commit their administrative, legal, operational and financial efforts for the fulfillment of rights emanating from the domestic political letter and binding documents of international scope. Colombia as a Social State of Law has obligations with respect to citizenship and the international community in the framework of fundamental and human rights, which require tools and/or instruments for the full fulfillment of the Sustainable Development Goals. This article aims to address the issue of Document Management as a tool of order and transparency, emphasizing historical, legal, administrative, social and technological aspects

¹ Artículo de Revisión, con fines de publicación en revista académica, desarrollado en el marco de avances realizados en función y creación de Proyecto de Investigación de la Maestría Derecho Administrativo.

² Abogado, Estudiante de Maestría Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Bogotá y Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Barranquilla; Auxiliar de Investigaciones del Grupo de INCOM-A, Asesor en asuntos contractuales de la Gobernación del Departamento del Atlántico y la empresa Mercadatos S.A. Contacto: Correo electrónico institucional: elvisa-ruizvunilibre.edu.co.

related to the realization of human rights to development and work.

Key words: Human Rights, Documentary Management, Administrative Law.

Introducción

Es necesario situar el presente artículo en el marco constitucional del derecho centro a tratar, que es el Derecho al Acceso a la Información Pública, el cual se tiene gran énfasis en la Constitución Política de 1991 en sus artículos 74 y 20. Además, cabe resaltar que según Orme (2017):

Colombia fue uno de los primeros países en promulgar una amplia ley de libertad de información, en 1985, mucho antes de que la mayoría de las democracias establecidas desde hacía mucho tiempo adoptaran tales medidas. La pionera “ley colombiana 57” fue reforzada sustancialmente por enmiendas en 2011 y nuevamente en 2014. (p. 12)

Este dato es, en definitiva, un gran punto de partida histórico gracias que sitúa en qué medida iniciamos y hemos avanzado en la tutela de este derecho. Incluso el autor supone a Colombia – y México – como referente para diversos países en dicho sentido gracias al antiquísimo valor que le ha dado a este derecho, el cual hoy se implementa cada vez más que ayer.

Se hace importante resaltar que la investigación en curso es de carácter nacional y que el área jurídica de conocimiento abordada es el derecho administrativo (público) en relación con el derecho laboral y empresarial.

Desde lo metodológico esta ponencia se desarrolla con el fin de fortalecer el marco referencial del proyecto en mención, principalmente, su marco jurídico y conceptual. Es decir, se pretende describir fortalezas y debilidades en materia legal y conceptual pero no desde un punto de vista lingüístico sino desde su sentido jurídico, social y sistemático.

1. Metodología

El artículo de investigación se realizó en el marco jurídico de nuestras leyes o normas de carácter nacional o internacional con el fin de realizar una seria revisión normativa y procedimental con respecto a los tópicos planteados. Este se da en el campo jurídico desde el punto de vista empresarial y estatal pero se vincula con los Sistemas Integrados de Gestión – SIG, al interior de las entidades públicas y privadas.

En contexto, esta revisión bibliográfica y jurídica se realizó una estudio bibliográfica, la cual consistió en la compilación de artículos, obras y documentos de investigación, los cuales brindarán información acerca de los argumentos céntricos. La búsqueda de estos textos fue hecha por medio de la base de datos de la Universidad Libre, Google Académico, Redalyc y registros bibliográficos físicos.

El contenido de análisis del presente texto se encuentra plenamente actualizado gracias al desarrollo del Curso Virtual³ *“Transparencia y Acceso a la Información Pública”*

³ Este archivo se recopiló en el desarrollo del curso de referencia adelantado por el suscrito en el año 2019, en aras de recopilar información atinente al Proyecto de Investigación adelantado en la Maestría en Derecho Administrativo y el cual sirve de contextualizador jurídico y teórico para el presente.

de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP (2019). Este sirvió de eje contextualizador y teórico, principalmente por el énfasis del mismo en “diseñar criterios y estándares para la apertura de la información y la ejecución de políticas de transparencia” (ESAP, 2019, p. 5).

Se compiló la documentación e inmediatamente se vincularon aspectos óptimos de cada uno de los textos encontrados, para así poder analizar y fundar conclusiones. Se tiene en cuenta que estos contenidos y sus citas, son los que van a apoyar las nociones que respaldan las posturas antes planteadas desde una vista especialmente jurídica.

Así se logra revisar de manera organizada los argumentos creando una relación válida y sistémica con respecto a lo que se ambiciona trazar. Luego, se empieza a escribir el artículo, con Normas APA 6 y desarrollando argumentos en función de la relación existente entre cada uno de los tópicos abordados.

2. Desarrollo del tema

2.1. Conceptualización y contextualización del Desarrollo, la Transparencia y el Acceso a la Información Pública.

A todas luces es necesario delimitar un orden metodológico con el fin de determinar la naturaleza, el alcance, la conceptualización e importancia de los tópicos jurídicos tratados. Para ello se planteará la discusión desde un punto de vista conceptual

y metodológico con el fin de fortalecer el marco referencial, en general, del proyecto descrito con antelación.

Como primer derecho a conceptuar es el derecho al desarrollo el cual “es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones.” (Declaración sobre del Derecho al Desarrollo, 1986). Este derecho, además, debe analizarse desde una óptica más general pero con impacto cercano, tal y como lo describe Escribano (como se citó en Castellanos y Gómez, 2014), así:

El desarrollo es un proceso que abarca crecimiento económico y modernización económica y social, consistente ésta en el cambio estructural de la economía y las instituciones (económicas, políticas, sociales y culturales) vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y una ampliación de la capacidad y la libertad de las personas. (p. 11)

Este concepto le da un alcance dinámico y serio al desarrollo, no solo como derecho sino como instrumento de optimización de deberes jurídicos y administrativos, en ocasión al avance serio de las políticas y programas en el país. Esto, lógicamente, con una seria mirada en el ámbito internacional.

Este derecho, a juicio propio, tiene como fundamento jurídico, en la Declaración sobre del Derecho al Desarrollo, expedida en 1986, pero que tiene su origen en antecedentes antiquísimos alrededor del mundo como la Declaración de Filadelfia de la

Organización Internacional del Trabajo en el año de 1994 y una serie amplia de sucesos que se solidificaron en la Declaración antes descrita. Este, que se encuentra vigente, principalmente, en la Agenda 2030 expuesta por las Naciones Unidas - NU.

Por ello, este derecho además de ser efectivizador del derecho al desarrollo es, en Colombia, abarcado por el proceso céntrico de este artículo, en específico la Gestión Documental debido a que al interior del país esta es catalizadora de oportunidades, orden y transparencia en el marco que la imperatividad que esta genera en todas las entidades públicas y la gran mayoría de las privadas. En términos concluyentes de Romero (2010) cabe aclarar:

La declaración del derecho al desarrollo no goza de carácter vinculante para los Estados debido a que se ha interpretado como una carta de buenos propósitos a tomar en cuenta para el futuro. Sin embargo, en el caso del Estado colombiano existen diversos argumentos que permiten sostener que este derecho, y en particular esta declaración, son vinculantes: i. Porque a pesar de ser un país en desarrollo existen acciones concretas, algunas de las cuales fueron enunciadas en el texto, encaminadas a que este derecho sea implementado; ii. Porque algunas de las sentencias de la Corte Constitucional reconocen esta prerrogativa, incluso la califican como un derecho fundamental, y iii. Porque, en armonía con el artículo 29.d de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el Estado colombiano está vinculado a las declaraciones relacionadas con los derechos humanos. (p. 181)

Es por ello que se hace necesario determinar los conceptos y alcance de algunos términos alrededor de la gestión documental, antes de explicar esta a cabalidad en Colombia. Los más importantes, a juicio propio, son: La transparencia y el Acceso a la Información Pública; los cuales tienen fines y objetivos complementarios en común pero son nociones distintas, aun cuando en diversos textos se exponen como sinónimos. Sobre el particular Sandoval (2015) exponer que:

La confusión del término anglosajón *open government* así como del término *transparency* han traído consigo ambigüedades y creado falsas expectativas. Además de utilizar ambos conceptos como sinónimos, se han implementado políticas públicas para hacerlos realidad en distintos países latinoamericanos sin tener una dirección precisa o un objetivo claro. (p. 203)

Así, cabe entonces anotar que el autor centra su mirada en el ámbito de aplicación y la operatividad de cada uno de los términos despuestos. Por ello es, entonces, relevante rescatar cada uno de estos conceptos.

Uno de ellos es el concepto de transparencia, el cual es, *grosso modo*, el “marco jurídico, político, ético y organizativo de la administración pública” según la Corporación Transparencia por Colombia (Como se citó en Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2015).

Este guarda basta relación con la importancia y alcance de la Gestión Documental en Colombia. En virtud de lo expuesto por la Ley 1712 de 2014 o mejor conocida como

Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. La cual en general establece, entre otros, el Principio de Transparencia, el cual dimensiona en los siguientes términos:

Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. (Artículo 3°)

En otras palabras, brinda un amplio alcance al tema de transparencia. Tema que guarda especial relación con las temáticas antes abordadas, desde el punto de vista de que la transparencia es articuladora de desarrollo en general y garante de trabajo de manera especial.

Según Parejo (Como se citó en Hernández, 2010) este principio “postula la legitimación de la actividad administrativa, haciéndola visible, comprensible desde el punto de vista de las razones que la fundamentan. Por lo tanto, transparencia implica la suficiente motivación, la publicidad de la actuación y la accesibilidad de la información.”, dándole así, mayor alcance y contundencia al principio de referencia.

Entonces vale la pena acotar que “la transparencia no es un fin, sino un medio por el cual la administración pública se hace más eficiente y la ciudadanía conoce de

antemano las actuaciones de sus servidores públicos” (Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2015, p.5), es decir, con este se logra “gestionar o administrar públicamente, es decir, a la vista del público.” (Parada como se citó en Hernández, 2010).

De acuerdo a la naturaleza del principio, se hace importante destacar lo expuesto por Pintado (2016) en su tesis, en la que añade que:

A nivel internacional, el Derecho de Acceso a la Información Pública es considerado como un derecho humano fundamental, además, es uno de los mecanismos que efectivizan el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y control social, esenciales dentro de un Estado democrático. (p.2)

El derecho al acceso a la información pública es, entonces, reconocido por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica (2015) como:

Un derecho fundamental, reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos- en su artículo 13, el cual recalca la obligación de los Estados de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder. Asimismo, establece el derecho que tenemos todos los ciudadanos de buscar, solicitar, recibir y divulgar aquella información pública, en manos de los órganos, entidades y funcionarios que componen el Estado. (p. 5)

Concepto que es oportuno debido a su consistencia en lo teórico y lo práctico, que a todas luces es lo que pretende este texto: llevar a la práctica la consecución de los principios y derechos en el marco de las políticas de gobierno abierto en el país.

Es entonces, imprescindible, resaltar las cualidades de cada uno de los conceptos – de transparencia y acceso a la información - tienen para los efectos de la construcción del presente. Es así como se llega a la conclusión de que el Acceso a la Información es un verdadero derecho humano y fundamental, en cambio la Transparencia es un proceso que tiene como fin dar publicidad a los procesos del Estado, incluyendo la garantía del derecho de acceso a la información (Merino, 2015, p. 128-129).

Es así, como se logra contextualizar cada uno de los tópicos teóricos del presente artículo de revisión, esto es: el Desarrollo, la Transparencia y el Acceso a la Información Pública. Es ahora oportuno, ahora, desarrollar lo atiente al marco legal y el análisis de la relación entre estos mandatos y la GD.

2.2. La Gestión Documental (GD) en Colombia: Conceptos básicos y análisis de la relación.

Antes de hacer referencia a la GD como tal es necesario situar la atención en el verdadero fin que tiene esta relación jurídica, la cual la ESAP (2019) fija en los siguientes términos:

Aunque los vínculos entre uno y otro son múltiples, puede afirmarse que, mientras existe un derecho único de acceso a la información pública, se presentan en la

práctica múltiples procesos o iniciativas gubernamentales orientadas a garantizarlo, esto es, múltiples estrategias de transparencia que varían según sean las capacidades institucionales dispuestas para su despliegue, la voluntad política, la cultura organizacional y en últimas, la idiosincrasia de los regímenes políticos en los cuales se pretende implantar. (p. 11)

Es decir, que la uno es optimizador del otro a través de diversos procesos y pericias impulsados por el Estado, como la Gestión Documental y los componentes operativos y administrativos que esta posee. Por lo que a todas luces es necesario traer a colación. En otras palabras, como lo sostiene Orme (2017):

Las leyes de acceso a la información no pueden funcionar correctamente a menos que los datos, registros y otros documentos gubernamentales estén organizados y disponibles en archivos manejados en forma sistemática y profesional, una tarea que requiere recursos considerables; idealmente, los archivos públicos deberían estar accesibles por internet, en forma digital. (p. 16)

Es decir, que la invitación desde lo internacional no es solo a crear y promover leyes relacionadas con este derecho, sino utilizar mecanismos y herramientas idóneas para optimizarlos, idea centro del presente manuscrito. En contexto, lo que el autor Orme (2017) pretende fijar es que:

Una ley buena y clara es esencial, pero no es en sí suficiente: la clave es el uso activo y cotidiano de la ley por los medios de comunicación, la sociedad civil

y los ciudadanos comunes, actuando en favor del interés público - más una nueva “cultura de transparencia” dentro del gobierno mismo. (p. 15)

Con respecto a lo conceptual la Ley 1712 define la Gestión documental como:

El conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación. (Artículo 6, Literal g).

Concepto claro pero que no determina el alcance e impacto social que este proceso genera. Es decir, se queda corto desde su conceptualización debido a que no dimensiona su verdadero impacto. Incluso deja de hacerlo al momento de determinar la obligatoriedad del Programa de Gestión Documental así:

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado. Deberán observarse los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia. (Artículo 15)

Es decir, la norma es insuficiente desde el análisis del impacto que pretende generar, que, a juicio propio, se resume en tres conjunciones: orden, verdad y desarrollo. Los cuales articulados son efectivizadores de garantías legales y sociales.

3. Conclusiones

Más que una conclusión se debe emitir un concepto, con carácter de síntesis abordando aquellos tópicos que antes se describieron, esto es, se debe observar si para el Estado Colombiano la articulación de los DDHH y su instrumentalización está conceptual y prácticamente enfocada.

Además, esta les sirve como instrumento facilitador de otros derechos humanos, y además es pertinente, brindar a todos los ciudadanos las garantías jurídicas suficientes para el goce efectivo de estos derechos, como también beneficia a la organización y funcionamiento del Estado por su espíritu ordenador.

Principalmente por la injerencia que ha tenido la OEA, quienes han “desempeñado un papel importante a nivel regional, dicen los expertos, proporcionando impulso legal y apoyo técnico para la adopción de leyes exitosas de acceso a la información.” (Orme, 2017, p. 13).

En contexto, “cuando nos referimos a *“abrir el gobierno”*, estamos hablando de transparentar los procesos, los datos, los archivos, la información gubernamental que ha

estado resguardada. La apertura es la dirección, la transparencia es el camino” (Sandoval, 2015, p. 217).

Con lo anterior es irresponsable cerrar la discusión, al contrario, bajo estos parámetros se debe abrir una serie de debates conceptuales con respecto a la forma en la que, en la historia del país, se ha evolucionado en materia documental y archivística; pero lo fundamentalmente clave es determinar si los pocos o muchos avances que hemos tenido desde el año 2000 (año en que se expidió la Ley General de Archivos) es de impacto favorablemente social.

Asimismo, como se relaciona y conecta el derecho de acceso a la información pública internacionalmente con el derecho de libertad de expresión, es necesario articularlo con el derecho al desarrollo, dándole mayor contundencia y vehemencia a través del análisis crítico y jurídico de la relación.

Referencias Bibliográficas

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (4 de diciembre de 1986). Artículos 1 a 10. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. [Resolución 41/128]. DO: www.ohchr.org.

Castellanos, J & Gómez, M. (2014). El desarrollo como derecho. Una perspectiva histórica de su consagración jurídica internacional. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, vol. 44 (121), 503-526.

Congreso de la República de Colombia. (6 de marzo de 2014). Artículos 3, 6, 15 [Título I y II]. Ley 1712 de 2014. DO: 49.084.

Congreso de la República de Colombia. (7 de junio de 1951). Artículo 5 [Título Preliminar]. Código Sustantivo del Trabajo. DO: 27.622.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 25 [Título XII]. 2da Ed. Legis.

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. (2019). *Transparencia y Acceso a la Información Pública* (Curso Virtual). Recuperado de: <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/estructura-organica/subdireccion-de-proyeccion-instutucional/>

Hernández, A. (2010). *El acceso a la información pública. Evolución y consolidación de un derecho fundamental de nueva generación* (Tesis Doctoral). Universidad Carlos III De Madrid, Getafe, España.

Merino, M. (2015). Muchas políticas, un solo derecho. UNAM, 127-155.

Orme, B. (2017). *Acceso a la información: lecciones de la América Latina*. Recuperado de: <https://bit.ly/2WoKbs9>

Pintado, V. (2016). *El acceso a la información pública como medio de Participación ciudadana y control social* (Tesis de Pregrado). Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Romero, X. (2010). *La síntesis de dos opuestos –derecho al desarrollo y pobreza–*. Recuperado de:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/440/419>

Sandoval, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22 (68), 203-227.

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica. (2015). ABC de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.

Recuperado de:

<http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf>